

## Reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor între constituționalitate, compatibilitate cu dreptul european și invocarea directă a normelor CEDO

Stefanescu, Beatrice

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stefanescu, B. (2013). Reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor între constituționalitate, compatibilitate cu dreptul european și invocarea directă a normelor CEDO. *Studii Europene*, 1, 37-43. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-405461>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor între constituționalitate, compatibilitate cu dreptul european și invocarea directă a normelor CEDO

Magistrat, lector univ. dr. Beatrice ȘTEFĂNESCU

[beatricestefanescu@ymail.com](mailto:beatricestefanescu@ymail.com)

Universitatea „Mihail Kogălniceanu” din Iași, România

**Abstract:** In the context of internationalisation the national issues regarding the restitution of nationalised immovable goods in different stages of history, the subject at hand, represents a pioneering analysis of a complex national reality. Recent practice of Romanian courts has revealed a delicate problem that is apparently the object of debate and resolve of the national and international academic environment. Through the analysis the author tackles the problem of discrimination that is committed by the national law that regulates the matter of restitution of goods that were abusively taken over by the state, from the point of view of the theoretician, as well as the practitioner, pointing out the necessity of direct cooperation with the European courts. The negative discrimination, resulting from the art. 36 of 18/1991 law, can be analysed as an objective and rational justification that would allow the direct practice of the European convention of human rights concerning the litigations about "Land Act" (Law no. 18/1991).

**Key-words:** restitution of property rights, negative discrimination, positive discrimination, direct application of the European norms in the jurisdictional activity.

A spera în mod legitim la o veritabilă *restitutio in integrum* – potrivit legilor fondului funciar edictate de legislatorul român - ar trebui să nu fie un deziderat, ci o realitate de fapt consacrată într-una de drept, pe calea unei hotărâri judecătorești executorii și de imediată aplicare, cu efectele restabilirii acelei legalități încălcate și / sau nerespectate de către un legislator autoritar și discreționar, așa cum a fost și cazul României, până în 1990.

Este, din această perspectivă, demnă de menționat, contribuția consistentă a doctrinei juridice în materie care a marcat, prin importante și pertinente propuneri și opinii, soluțiile jurisprudențiale date de la momentul apariției *Legii 18/1991* și până în prezent.

Din vasta problematică pe care o presupune reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor în România, am ales abordarea unei chestiuni ce ține mai mult de domeniul echității decât a dreptului, în speranța că, la un moment dat, principiul român *ius a iustitia* va fi revigorat într-adevăr în fondul său și nu numai în formă.

Este vorba despre analiza textului prevăzut de dispozițiile art. 36, alin. (5), *Legea 18/1991* care statuează că „*Terenurile fără construcții, neafectate de lucrări de investiții aprobate, potrivit*

*legii, din intravilanul localităților, aflate în administrarea consiliilor locale, considerate proprietate de stat prin aplicarea dispozițiilor Decretului nr. 712/1966 și a altor acte normative speciale, se restituie foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora, după caz, la cerere”.*

Pentru o înțelegere rațională a semnificației juridice a acestui text, vom plasa acest alineat în contextul global al art. 36 care arată :

*„(1) Terenurile aflate în proprietatea statului, situate în intravilanul localităților și care sunt în administrarea primăriilor, la data prezentei legi, trec în proprietatea comunelor, orașelor sau a municipiilor, urmând regimul juridic al terenurilor prevăzute la art. 26.*

*(2) Terenurile proprietate de stat, situate în intravilanul localităților, atribuite, potrivit legii, în folosință veșnică sau în folosință pe durata existenței construcției, în vederea construirii de locuințe proprietate personală sau cu ocazia cumpărării de la stat a unor asemenea locuințe, trec, la cererea proprietarilor actuali ai locuințelor, în proprietatea acestora, integral sau, după caz, proporțional cu cota deținută din construcție.*

*(3) Terenurile atribuite în folosință pe durata existenței construcțiilor dobânditorilor acestora, ca efect al preluării terenurilor aferente construcțiilor, în condițiile dispozițiilor art. 30 din Legea nr. 58/1974 cu privire la sistematizarea teritoriului și localităților urbane și rurale, trec în proprietatea actualilor titulari ai dreptului de folosință a terenului, proprietari ai locuințelor.*

*(4) Dispozițiile art. 23 rămân aplicabile.*

*(5) Terenurile fără construcții, neafectate de lucrări de investiții aprobate, potrivit legii, din intravilanul localităților, aflate în administrarea consiliilor locale, considerate proprietate de stat prin aplicarea dispozițiilor Decretului nr. 712/1966 și a altor acte normative speciale, se restituie foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora, după caz, la cerere.*

*(5<sup>1</sup>) Cererile de restituire prevăzute la alin. (5), împreună cu copiile de pe actele de proprietate, se depun la primăria localității sau, după caz, la primăriile localităților în raza cărora se află situat terenul, personal sau prin poștă, cu confirmare de primire, până la data de 1 noiembrie 2001, sub sancțiunea decăderii din termen.*

*(6) Atribuirea în proprietate a terenurilor prevăzute de alin. (2)-(5) se va face, prin ordinul prefectului, la propunerea primăriilor, făcută pe baza verificării situației juridice a terenurilor”.*

Distincția dintre alin. (2)-(4) și alin. (5) este una esențială și se referă la modalitatea de dobândire a dreptului de proprietate.

Astfel, dacă pentru situațiile prevăzute la alin. (2)-(4) **se constituie** dreptul de proprietate, pentru situația prevăzută la alin. (5) **se reconstituie** dreptul.

Această distincție are importanța ei intrinsecă din ***perspectiva teleologică*** a demersului nostru, pentru că, este evident că, un regim juridic aplicabil unei „dobândiri” prin lege (constituire) nu poate fi asimilat regimului aplicabil „redobândirii” *pentru că nimeni nu poate primi mai mult sau altceva decât ceea ce dovedește că a avut și i s-a luat în mod injust.*

Astfel, dacă legiuitorul român a înțeles să reglementeze în alin. (2)-(4) ale art. 36 modalitățile juridice de constituire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor situate în intravilan și aflate în proprietatea statului sau a unităților administrativ-teritoriale, în cuprinsul alin. (5) a statuat asupra modalității de reconstituire a aceluiași drept **exclusiv asupra terenurilor intravilane.**

*Brevitatis causa*, condițiile cumulative pentru ca reconstituirea să poată avea loc – potrivit acestui text – sunt:

- a) Terenurile să fie situate în intravilanul localităților;
- b) Terenurile să fie libere – în tot sau în parte;
- c) Terenurile să nu fie afectate de lucrări de investiții aprobate potrivit legii sau chiar dacă sunt afectate lucrările au fost deteriorate sau distruse și nu mai prezintă valoare de întrebuințare;
- d) Terenurile – cu sau fără construcții – să fi fost preluate cu titlu valabil de stat, unitățile administrativ teritoriale prin decretul 716/1966 și alte acte normative speciale sau cu titlu de donație.

Chestiunea corelării normelor legilor fondului funciar presupune cu necesitate, în contextul analizei de față, o subliniere foarte importantă: cea a corelării dispozițiilor art. 36, alin. (5), cu art. 8 din *Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989* și cu art. 34, *Legea 1/2000*, în sensul următor: potrivit art. 8 din *Legea 10/2001* este posibilă restituirea acestor terenuri intravilane despre care face vorbire art. 36, alin. (5), *Legea 18/1991*, ***dacă ele nu au fost solicitate potrivit legilor fondului funciar.***

Este demn de subliniat faptul că ceea ce califică această normă ca fiind una ***tranzitorie și de recomandare*** este aspectul **termenului** în care persoanele îndreptățite puteau sau pot formula cererea de reconstituire.

Astfel, potrivit alin. (5), ind. 1, al art. 36, din *Legea 18/1991* introdus prin *Legea 545/2001* „*Cererile de restituire prevăzute la alin. (5), împreună cu copiile de pe actele de proprietate, se depun la primăria localității sau, după caz, la primăriile localităților în raza cărora se află situat*

terenul, personal sau prin poștă, cu confirmare de primire, până la data de 1 noiembrie 2001, sub sancțiunea decăderii din termen”.

Legea 10/2001 a intrat în vigoare la 14 februarie 2001 și avut drept scop declarat: restituirea integrală a terenului către persoana solicitantă, care folosindu-se de procedura Legii 18/1991, nu a obținut în tot terenul pentru care face dovada dreptului de proprietate anterior posedat.

Opinia autorilor în materie (V. Terzea) este aceea că sintagma legiuitorului din art. 1 *Legea 10/2001* „de imobile nerestituite” privește acele categorii de imobile, inclusiv din fondul funciar și inclusiv din domeniul intravilan al localităților, **care nu au fost restituite integral până la intrarea în vigoare a Legii 10/2001, adică 14 februarie 2001.**

Concluzia pe care acest autor o deduce – și cu care suntem în parte de acord – este aceea că cererile de reconstituire formulate în temeiul art. 36, alin. (5), sunt supuse termenului prevăzut în alin. (5), ind. 1, 1 noiembrie 2001, iar *per a contrario*, cererile întemeiate pe alin. (2)-(4) ale art. 36 pot fi promovate oricând, fără a fi supuse sabiei lui Damocles – decăderea.

Constituționalitatea textului art. 36, alin. (5), a fost sesizată Curții Constituționale prin invocarea de către autorul excepției a unei duble discriminări în sensul că:

1. se creează între proprietarii terenurilor preluate de stat și cei ale căror terenuri au fost preluate de fostele C.A.P. o discriminare pentru că aceștia din urmă beneficiază de o compensare în condițiile prevăzute de art. 24, alin. (2), cu o suprafață de teren sau despăgubire.

2. se creează o discriminare și prin **lipsa reglementării** acordării de despăgubiri sau atribuirea de terenuri în compensare în cazul în care aceste terenuri nu pot fi restituite în natură, fiind afectate de construcții, utilități, investiții.

Curtea Constituțională prin *Decizia nr. 195/2005* a statuat că: „Textul de lege criticat prevede restituirea către foștii proprietari sau către moștenitorii acestora, la cerere, a terenurilor fără construcții, neafectate de lucrări de investiții aprobate, potrivit legii, din intravilanul localităților. Autorul excepției susține neconstituționalitatea acestui text de lege prin raportare la dispozițiile constituționale ale art. 16 și ale art. 44, alin. (1), teza I, arătând că legiuitorul a prevăzut posibilitatea reconstituirii dreptului de proprietate numai în cazul în care terenul este liber de construcții și neafectat de lucrări de investiții, în caz contrar nefiind prevăzută acordarea de terenuri în compensare sau de despăgubiri. În acest sens autorul excepției arată că prevederile art. 36, alin. (5), din *Legea nr. 18/1991* creează o dublă discriminare, pe de o parte, între proprietarii terenurilor preluate de stat și proprietarii terenurilor preluate de fostele cooperative agricole de

producție, care beneficiază de o astfel de compensare, în condițiile art. 24, alin. (2), din Legea fondului funciar. Pe de altă parte, în opinia autorului excepției, textul este discriminatoriu și prin lipsa reglementării acordării de despăgubiri sau atribuirii de terenuri în compensare, în cazul în care acestea nu pot fi restituite în natură, deoarece sunt afectate de lucrări de investiții aprobate potrivit legii.

Analizând aceste susțineri, Curtea constată că autorul excepției invocă neconstituționalitatea textului de lege criticat, prin lipsa reglementării pentru foștii proprietari ai terenurilor preluate de stat de a beneficia de terenuri în compensare sau de despăgubiri, în cazul în care dreptul lor de proprietate nu mai poate fi reconstituit pe vechiul amplasament, deoarece este afectat de construcții sau de lucrări de interes public.

Prin urmare, critica de neconstituționalitate vizează în fapt o omisiune de reglementare și nu poate fi reținută. În acest sens jurisprudența Curții Constituționale este constantă “.

Întrebarea care o lansăm aici este:

1. constituționalitatea dispozițiilor art. 36, alin. (5), statuată prin decizia Curții **exclude posibilitatea aplicării directe de către judecătorul național a normelor mai favorabile ale Convenției Europene a Drepturilor Omului?**
2. judecătorul român, din oficiu sau la cerere, **poate formula întrebare preliminară către CJUE în vederea stabilirii conformității legii naționale cu normele europene?**

Un posibil răspuns ar fi cel ce se degajă din corelarea dispozițiilor art. 36, alin. (5), cu art. 33-35 din *Legea 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică* și numai că „nu este exclus că, cu privire la același imobil să existe mai multe tipuri de măsuri reparatorii: unele cumulative, altele alternative, în funcție de cerințele fiecărui caz în parte”, adică legea exproprierii nu exclude posibilitatea acordării de despăgubiri care să se cumuleze cu cele obținute pe calea legilor fondului funciar sau a *Legii 10/2001*.

Nu achiesăm la această soluție doctrinară (V. Terzea și V. Stoica) pentru că legiuitorul român avea posibilitatea de a reglementa pe calea legii speciale – *Legea 18/1991* – într-o materie atât de importantă, precum fondul funciar, în mod coerent și nediscriminatoriu, fără a lăsa la latitudinea istoriei viitoare – jurisdicționale și doctrinare – această problemă.

De altfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a învederat aceasta în mod ferm în mai multe decizii de speță, din care amintim doar următoarele: „**Curtea se vede confruntată cu cauze dificile ce relevă o complexitate politică, istorică și faptică, ținând de o problemă ce ar fi trebuit să fie rezolvată de toate autoritățile care au răspundere deplină în a găsi o soluție adecvată**”.

Curtea remarcă de asemenea într-o altă decizie (Viasu vs Romania) faptul că: „**aceste modificări repetate pe cale legislativă ale mecanismului de restituire au creat un climat de incertitudine juridică (...) și că principiul legalității înseamnă, în principiu, că dreptul intern să cuprindă norme ACCESIBILE, PRECISE, PREVIZIBILE, chestiuni care țin de CALITATEA legii**”.

**Or, tocmai această chestiune este pusă în discuție:** legea este apanajul exclusiv al organului legiuitor – Parlamentul – ca autoritate a statului de drept, iar dacă această lege – textul art. 36, alin. (5), – a fost declarat constituțional în mod implicit prin respingerea excepției ca inadmisibilă cu statuarea că „*omisiunea legii nu face obiectul de analiză al Curții Constituționale*”, rămâne de discutat dacă situația prevăzută de art. 36, alin. (5), este o „**justificare obiectivă și rațională**”, potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, pentru a constitui o excepție de la principiul nediscriminării consacrat în art. 14 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Dacă discriminarea reprezintă, în esență, tratamentul diferit aplicat persoanelor aflate în situații comparabile, persoanele care beneficiază de teren în compensare sau de despăgubiri, pentru terenurile ce nu mai pot fi restituite în extravilan sunt **discriminate pozitiv**, prin comparație cu persoanele care nu beneficiază de nici o despăgubire pentru terenurile situate în intravilan, care, devin astfel **discriminate negativ**.

Este aceasta o încălcare a art. 1, Protocolul nr. 1 la *Convenția Europeană a Drepturilor Omului*?

Este aceasta o încălcare a art. 6 , alin. 1, și art. 8 în sensul justificării ingerinței?

Este aceasta o încălcare a art. 14 din *Convenție* și poate constitui un temei de condamnare a statului român la CEDO (pentru legislație incoerentă și practică neunitară)?

Poate beneficia un adresant la CJUE de *daune interese* „**exemplare**” ca în dreptul englez pentru acțiuni sau reclamații ce au ca fundament dreptul comunitar (european) dacă astfel de daune se pot acorda pentru reclamații sau acțiuni similare ce au fundament în dreptul intern ? (Legea exproprierii dar și dreptul comun – simpla acțiune în regres împotriva autorității competente culpabile permit aceasta potrivit dreptului român.)

Ipoteza în care ne aflăm este aceea **de analiză** a unei încălcări imputabile legiuitorului național, or, bivalența acestei cenzuri – CJUE sau CEDO – nu poate fi privită decât prin prisma propriei afirmații a CJUE care afirmă că: „**În ipoteza în care Comunitatea Europeană, și anume Uniunea Europeană, ar adera la CEDO și ar accepta să facă obiectul controlului judecătoresc al CEDO în ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale în cadrul punerii în aplicare a dreptului comunitar, (...) s-ar putea da prevalență principiului autorității de lucru judecat pentru**

***a se putea angaja răspunderea împotriva statului pentru hotărârea unei instanțe supreme pronunțate cu încălcarea dreptului comunitar”.***

În absența legislației comunitare în materie, răspunsul trebuie căutat (spune CJUE) ***în domeniul autonomiei procedurale a sistemelor naționale și a limitărilor necesare aferente privitoare la respectarea principiului echivalenței și al eficienței.***

În consecință este necesar a se răspunde (spune CJUE) primei întrebări preliminare și anume că ***principiul conform căruia statele membre sunt obligate să repare prejudiciul cauzat persoanelor particulare prin încălcări ale dreptului comunitar, care le sunt imputabile, este aplicabil atunci când presupusa încălcare este atribuită unei instanțe supreme.***

#### **Bibliografie:**

1. Terzea Viorel, *Legile fondului funciar – Comentarii și explicații*, București, Ed. CH Beck, 2007.
2. Stoica Valeriu, *Drept civil. Drepturile reale principale*, vol. I, București, Ed. Humanitas, 2004.
3. Boar Adrian, *Modificarea regulilor procedurale privind controlul judecătoresc al actelor emise potrivit Legii nr. 18/1991 a fondului funciar*, în Revista „Dreptul” nr. 4/1998.
4. Deaconu Nicolae, *Discuții în legătură cu modificările aduse prin Legea nr. 169/1997 dispozițiilor procedurale ale Legii nr. 18/1991 a fondului funciar referitoare la controlul judecătoresc*, în Revista „Dreptul” nr. 12/1998.
5. Perju Petru, *Discuții în legătură cu unele soluții privind drepturile reale, pronunțate de instanțele judecătorești din județul Suceava, în lumina Legii nr. 18/1991*, în „Dreptul” nr. 5/1992
6. Romoșan Ioan, *Transformarea dreptului real de folosință asupra terenurilor în drept de proprietate, în situațiile reglementate prin art. 36, alin. (2) și (3) din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, republicată la 5 ianuarie 1998*, în Revista „Dreptul” nr. 3/1999
7. Voicu Marin, *Protecția europeană a drepturilor omului*, București, Ed. Lumina Lex, 2001
8. Draganu Tudor, *Liberul acces la justiție*, București, Ed. Lumina Lex, 2003
9. Curtea Constituțională, *Decizii de constatare a neconstituționalității 2004-2006*, Volumul III, București, Editura CH Beck, 2007



